Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6682 (neu)**
14. Wahlperiode

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Rudolf Bindig, Lilo Friedrich (Mettmann), Angelika Graf (Rosenheim), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Angelika Köster-Loßack, Irmingard Schewe-Gerigk, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 14/5285 –

Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung im In- und Ausland

Bereits in der 13. Legislaturperiode hat sich der Deutsche Bundestag mit Genitalverstümmelung an Mädchen und Frauen befasst und in einer interfraktionellen Beschlussempfehlung (Bundestagsdrucksache 13/10682) festgestellt, dass es sich dabei um eine schwere Menschenrechtsverletzung handelt und Frauen und Mädchen zu schützen sind. In vielen Aspekten kommt Genitalverstümmelung der Folter gleich und verletzt das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit.

Menschenrechtsorganisationen wie Terre des Femmes und Menschenrechtlerinnen wie Alice Walker[1] tragen das Thema seit Jahren in die Öffentlichkeit. Mit ihrem autobiographischen Buch „Wüstenblume“ hat es die somalische UN-Sonderbotschafterin Waris Dirie erneut und eindringlich in die Diskussion gebracht.

Nach wie vor werden weltweit pro Jahr etwa zwei Millionen Mädchen an ihren Geschlechtsorganen verstümmelt; insgesamt sind etwa 130 Millionen Frauen betroffen, von denen die meisten in Afrika leben. Befürworter der Genitalverstümmelung berufen sich auch auf die jeweilige Religion. Tatsächlich jedoch wird genitale Verstümmelung von keiner Religion gefordert. Sie ist vielmehr Ausdruck gesellschaftlicher Strukturen, die von Männern geprägt sind und Frauen diskriminieren. In vielen Fällen finden genital unversehrte, also nicht verstümmelte Frauen, keinen Ehemann und werden aus der Gemeinschaft verstoßen. Je ärmer die Familien, um so stärker lastet auf ihnen der Druck, ihre Töchter verstümmeln zu lassen. Selbst ihr Tod – bei der Infibulation als der radikalsten Form liegt die Todesrate bei 30 % – wird um der Tradition und der Familienehre willen einkalkuliert.

Durch Migration und Flucht sind viele Familien aus Ländern, in denen Genitalverstümmelung praktiziert wird, nach Deutschland gekommen und halten

[1] Walker, Alice/Parmar, Pratibha, Narben oder die Beschneidung der weiblichen Sexualität, Hamburg 1996.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 11. Juli 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

auch hier vielfach an dieser Praxis fest. Schätzungsweise 21 000 von Genitalverstümmelung betroffene Mädchen und Frauen leben in Deutschland. Obwohl Genitalverstümmelung nach deutschem Recht strafbar ist, gibt es auch hier Personen, die zur Verstümmelung bereit sind, wie dies z. B. in einem Bericht der Fernsehsendung „Report“ 1999 konkret belegt wurde. Über gesundheitliche Folgen und strafrechtliche Bestimmungen besteht bei den in Deutschland lebenden Migrantinnen und Flüchtlingen bzw. bei ihren Familien dringender Aufklärungs- und Beratungsbedarf.

Begrüßenswert ist die am 7. Juni 2000 vom Kabinett verabschiedete Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu dem § 53 Abs. 4 und 6 Ausländergesetz (AuslG), in denen drohende Genitalverstümmelung als Abschiebungshindernis ausdrücklich genannt ist. In Deutschland wird Genitalverstümmelung aber nicht als Asylgrund bzw. als Grund für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft anerkannt, da diese Form der sexuellen Gewalt dem privaten Bereich zugeordnet und damit als nicht asylrelevant eingestuft wird.

Weltweit gibt es vielfältige und durchaus erfolgreiche Anstrengungen, Genitalverstümmelung zu ächten. Im April 1997 stellten WHO, UNICEF und UNFPA einen gemeinsamen Plan vor, der dazu führen soll, dass Genitalverstümmelung innerhalb der nächsten zehn Jahre stark eingedämmt und innerhalb der nächsten drei Generationen völlig ausgerottet sein wird. Im Mittelpunkt des Plans stehen Ächtung der Genitalverstümmelung als Menschenrechtsverletzung, zielgruppenorientierte Aufklärung der Öffentlichkeit und Förderung nationaler Kampagnen zur Abschaffung dieser Praxis. Eine Signalwirkung auf internationaler Ebene ging im April dieses Jahres von der 56. UN-Menschenrechtskommission in Genf sowie im Juni von der UN-Sonderkonferenz „Frauen 2000“ in New York aus. Dort wurde Genitalverstümmelung als Gewalt gegen Frauen und als Verletzung der Menschenrechte verurteilt.

In Ländern wie Ägypten, wo über 80 % aller Frauen – Musliminnen wie koptische Christinnen – verstümmelt sind, in Burkina Faso, Djibuti, Ghana, Guinea-Conakry, dem Senegal, Togo und in der Zentralafrikanischen Republik ist Genitalverstümmelung mittlerweile gesetzlich verboten. In diesen Ländern, aber auch in solchen, in denen sie gesetzlich noch nicht verboten ist, gibt es immer mehr lokale Initiativen, die Aufklärungsarbeit leisten. Einheimische Frauengruppen, politische und religiöse Meinungsführer, Hebammen und ehemalige Beschneiderinnen sind besonders geeignet, zu diesem kulturell höchst sensiblen Thema einen Diskussionsprozess anzustoßen, an dessen Ende ein gewandeltes gesellschaftliches Wertesystem stehen wird, in dem Frauen eine andere, sicher weniger untergeordnete Rolle als bisher spielen. Der Senegal ist ein ermutigendes Beispiel: Dort wurde 1999 Genitalverstümmelung verboten und mit hohen Haft- und Geldstrafen belegt. Vorausgegangen war, dass 31 Dörfer beschlossen hatten, Mädchen nicht länger zu beschneiden. Dies war ein Ergebnis jahrelanger Aufklärungsarbeit von Nichtregierungsorganisationen, die von UNICEF unterstützt worden waren.

Ein gesetzliches Verbot der Genitalverstümmelung ist ein erster wichtiger Schritt. Die tatsächliche Abschaffung kann jedoch nur über einen gesellschaftlichen Prozess gelingen, der von außen durch bilaterale und multilaterale Hilfe gezielt unterstützt werden sollte. Besonders wichtig ist dabei die Aufklärung der potenziell betroffenen Frauen und deren Familien sowie der Beschneiderinnen. Hier ist auch die Bundesrepublik Deutschland gefordert. Im 5. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen stellt die Bundesregierung Genitalverstümmelung als eines von sieben Brennpunktthemen vor und schildert einige ihrer Maßnahmen, insbesondere in afrikanischen Ländern.

Der Deutsche Bundestag hat 1998 in seiner Beschlussempfehlung eine Reihe konkreter Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Zwei Jahre danach ist es an der Zeit, die Fortschritte beim Kampf gegen die Genitalverstümmelung erneut zu überprüfen.

1. In welcher Weise fördert die Bundesregierung den gemeinsamen Plan von WHO, UNICEF und UNFPA zur Abschaffung der Genitalverstümmelung?

Die Bundesregierung ist sich der Tragweite und Bedeutung der Problematik der weiblichen Genitalverstümmelung bewusst, verurteilt diese immer noch weltweit verbreitete traditionelle Praxis und unterstützt konzertierte Gegenmaßnahmen auf internationaler Ebene. Sie hat daher dem „gemeinsamen Statement“ von WHO, UNICEF und UNFPA (Female Genital Mutilation: A joint WHO/UNICEF/UNFPA Statement. Genf 1997) in den relevanten Gremien der WHO zugestimmt.

Der gemeinsame Plan (eigentlich: gemeinsame Stellungnahme) zielt darauf ab, die Zusammenarbeit der Organe der Vereinten Nationen untereinander sowie mit nationalen staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen, primär in den von weiblicher Genitalverstümmelung (female genital mutilation; im Folgenden: FGM) hauptsächlich betroffenen Staaten, bei der Bekämpfung von FGM zu verbessern. Entscheidende Bedeutung kommt dabei nach Auffassung von UNICEF, UNFPA und WHO der Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen aus den betroffenen Staaten sowie einem Herangehen zu, das die besonderen gesellschaftlichen Umstände berücksichtigt, unter denen FGM praktiziert wird.

Die Bundesregierung teilt sowohl die Ziele als auch die strategische Ausrichtung der gemeinsamen Stellungnahme und unterstützt die drei VN-Organisationen auf mehrfachem Wege: durch mittelbare und unmittelbare finanzielle Unterstützung (siehe Antworten auf Fragen 2 und 8), durch aktives Eintreten für die Ziele der gemeinsamen Stellungnahme in internationalen Organisationen (siehe Antwort auf Frage 3) sowie durch bilateralen Politik-Dialog (siehe Antworten auf Fragen 3 und 6). Die Bundesregierung bedient sich auch bei den von ihr geförderten Projekten gegen FGM, die nicht von oder in Zusammenarbeit mit UNICEF durchgeführt werden, weitgehend der von UNICEF, UNFPA und WHO empfohlenen Verfahren und Instrumente (weitestgehende Einbeziehung der Zivilgesellschaft; basisorientierte Vorhaben; Berücksichtigung der gesellschaftlichen Umstände usw.).

Die Bundesregierung teilt außerdem die Auffassung von UNICEF, dass die Bekämpfung von FGM desto Erfolg versprechender verläuft, je mehr sie in einen größeren politischen Zusammenhang eingebettet bzw. von entsprechenden politischen Maßnahmen begleitet ist. Die Bundesregierung wirkt deshalb durch bilaterale Maßnahmen sowie durch ihren Beitrag zu multilateralen Maßnahmen darauf hin, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Bekämpfung von FGM (Anerkennung und Durchsetzung der Rechte der Frau, Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens, Teilhabe der Frau am öffentlichen Leben usw.) geschaffen bzw. gefestigt werden.

2. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, insbesondere jene Projekte von UNICEF, die auf die Abschaffung der Genitalverstümmelung abzielen, mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten?

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fördert seit 1998 ein UNICEF-Vorhaben zur Bekämpfung weiblicher Genitalverstümmelung in Ägypten. Hierfür wurden bisher Treuhandmittel in Höhe von 2,9 Mio. DM bereitgestellt. Das Auswärtige Amt fördert aus dem Titel „Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte“ seit Juni 2000 ein UNICEF-Projekt gegen Genitalverstümmelung im Sudan. Ein weiteres, aus demselben Titel gefördertes Projekt einer örtlichen Nichtregierungsorganisation in Tansania wird von UNICEF ebenfalls unterstützt. Daneben erhalten UNICEF, WHO und UNFPA von der Bundesregierung Regelbeiträge und nicht

projektgebundene besondere („freiwillige“) Leistungen, aus denen auch Maßnahmen zur Bekämpfung von FGM bestritten werden können. Außerdem fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Reihe von Vorhaben gegen FGM, die nicht von oder in Zusammenarbeit mit UNICEF durchgeführt werden (siehe Antwort auf Frage 8).

Die Bundesregierung sieht vor dem Hintergrund der Haushaltslage des Bundes wenig Spielraum dafür, die direkten Zuwendungen an UNICEF für Maßnahmen gegen FGM substanziell auszuweiten, ohne dass dadurch Einbußen in anderen menschenrechtlich oder entwicklungspolitisch relevanten Politikbereichen in Kauf genommen werden müssten. Allerdings konnten die Pflichtbeiträge sowie die freiwilligen Leistungen an die drei fraglichen VN-Organisationen im Haushaltsjahr 2001 gegenüber dem Vorjahr erhöht (deutscher Beitrag an UNFPA) bzw. stabilisiert werden (deutscher staatlicher Beitrag an WHO und UNICEF). Abhängig von der Zweckverwendung der Mittel steht diesen VN-Organisationen somit aus Zuwendungen der Bundesregierung ein höherer Betrag für Vorhaben gegen FGM zur Verfügung als im Vorjahr.

3. In welcher Weise versucht die Bundesregierung, gegenüber Mitgliedstaaten der UNO, in denen Genitalverstümmelung praktiziert wird, auf die innerstaatliche Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards zu drängen, gegen die der Eingriff massiv verstößt?

   Um welche Länder handelt es sich hierbei im Einzelnen?

Die Bundesregierung thematisiert FGM gegenüber Staaten, in denen FGM praktiziert wird, im Rahmen bilateraler Regierungskontakte (siehe Antwort auf Frage 6) sowie im Rahmen internationaler Organisationen und Gremien. Daneben geschieht dies im Rahmen konkreter Vorhaben gegen FGM: So waren z. B. an der Vereinbarung und Durchführung eines Vorhabens im Sudan verschiedene staatliche Stellen auf zentraler und lokaler Ebene beteiligt (Gesundheitsministerium, lokale Gesundheitsbehörden). Die Bundesregierung legt außerdem Wert darauf, dass bei der Durchführung derartiger Vorhaben neben staatlichen Stellen auch nichtstaatliche Einrichtungen auf lokaler oder nationaler Ebene einbezogen werden.

Im Rahmen der Vereinten Nationen thematisiert die Bundesregierung die FGM-Problematik gemäß den dortigen Gepflogenheiten ohne explizite Nennung bestimmter Staaten, so dass grundsätzlich alle Staaten, in denen FGM praktiziert wird, angesprochen sind. In den zuständigen Organisationen und Gremien der Vereinten Nationen (Menschenrechtskommission, Frauenrechtskommission, Generalversammlung) setzt sich die Bundesregierung für die Verabschiedung von Konsens-Dokumenten ein, die Individuen Anspruchsgrundlagen gegenüber Regierungen schaffen, welche entsprechende Vereinbarungen nicht umsetzen. Dies gelang bei den Schluss-Dokumenten der VN-Sonder-Generalversammlungen zu Frauen (Juni 2000; „Peking plus 5“) bzw. zu Bevölkerungsfragen (Juni/Juli 1999; „Kairo plus 5“), in denen FGM erstmals als Menschenrechtsverletzung qualifiziert und somit der Anspruch auf staatliche Abwehrmaßnahmen gestärkt wurde. Auch im Vorbereitungsprozess zur VN-Sonder-Generalversammlung „Kinder“ (19. bis 21. September 2001) setzt sich die Bundesregierung für die Ächtung weiblicher Genitalverstümmlung ein.

Bei Staaten, in denen FGM praktiziert wird und deren Regierungen Schritte zur Bekämpfung von FGM ergreifen, steht die Frage der erfolgreichen gemeinsamen Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von FGM im Vordergrund. Im bilateralen sowie im internationalen Rahmen verdeutlicht die Bundesregierung, dass es sich bei FGM nach der Annahme der Abschluss-Dokumente von „Kairo plus 5“ und „Peking plus 5“ anerkanntermaßen um eine Menschenrechtsverletzung handelt, zu deren Bekämpfung die Regierungen der betroffe-

nen Staaten aufgrund ihrer Zustimmung zu diesen Dokumenten bzw. dem Beitritt zu den einschlägigen Konventionen der Vereinten Nationen verpflichtet sind.

4. In welcher Weise wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die Lageberichte des Auswärtigen Amts Informationen über die Praxis der Genitalverstümmelung, ihre gesetzliche Sanktionierung bzw. die tatsächliche Durchsetzbarkeit des Verbots von Genitalverstümmelungen umfassend enthalten?

   Nach welchen Kriterien werden die Informationen gesammelt?

Die Menschenrechtssituation von Frauen wird von den deutschen Botschaften in ihren Gastländern mit besonderem Augenmerk verfolgt. Die Botschaften in den Herkunftsstaaten von Asylbewerbern sind im Rahmen der Berichte über die asyl- und abschieberelevante Lage bereits seit langem gehalten, detaillierte Angaben zur geschlechtsspezifischen Lage in ihrem Gastland zu machen und sich dabei u. a. zum Thema der Genitalverstümmelung zu äußern. Die Botschaften klären insbesondere, ob die Genitalverstümmelung strafrechtlich verfolgt wird, ob der Staat darüber hinaus aktiv gegen die Genitalverstümmelung vorgeht und – soweit möglich – ob die Praxis in ihrem Gastland regional oder landesweit praktiziert wird. Die Botschaften werten bei ihren Recherchen alle vor Ort erhältlichen Informationsquellen (u. a. staatliche Stellen, Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen und Botschaften anderer Staaten) aus. Soweit Genitalverstümmelung in Herkunftsstaaten praktiziert wird, enthalten die Lageberichte daher bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausführliche Angaben zu dieser Thematik.

5. In welcher Weise wurde auf dem Gipfeltreffen Afrika-Europa im April 2000 in Kairo das Thema Genitalverstümmelung angesprochen?

   Warum wird im Kairoer Aktionsplan, dem Abschlussdokument des Gipfeltreffens, Genitalverstümmelung als schwere Menschenrechtsverletzung mit keinem Wort erwähnt, sondern nur allgemein von „Gewalt gegen Frauen und Mädchen“ gesprochen?

Die Frage der Menschenrechte spielte beim Gipfeltreffen EU-Afrika unter Schirmherrschaft der OAU und der EU (Kairo, 3. bis 4. April 2000) eine herausgehobene Rolle. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass dieser Bereich sowohl im Aktionsplan als auch in der Abschlusserklärung umfangreich gewürdigt wurde.

Auf eine Aufzählung aller Formen von Menschenrechtsverletzungen, auch solcher, die aus Sicht der Bundesregierung besonders schwerwiegend sind, musste in Hinblick auf den breit gefächerten politischen Ansatz des Gipfeltreffens verzichtet werden. Allerdings wurde besonderer Wert darauf gelegt, dass das Problem von Gewalt gegen Frauen und Mädchen bzw. Menschenrechtsverletzungen an Frauen explizit erwähnt wird (para 48: „we underline the need to combat … violations against the rights of women in all forms“). Dabei wurde ausdrücklich auf die einschlägige Frauenrechts-Konvention der Vereinten Nationen und auf die Aktionsplattform der 4. VN-Weltkonferenz zu Frauen (Beijing 1995) Bezug genommen und der gemeinsame Wille zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen und Rechtsverletzungen festgestellt. Damit ist nach Ansicht der Bundesregierung FGM mit angesprochen, auch wenn die gewählte Formulierung mehr als diesen Problemkreis umfasst. Die explizite Nennung von FGM als Menschenrechtsverletzung erfolgte wenige Wochen später in dem parallel zum Gipfeltreffen Afrika-Europa verhandelten und am 2. Juli 2000 im Konsens angenommenen Abschluss-Doku-

ment der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen „Frauen 2000“ („Peking plus 5“, para. 69e), die – im Gegensatz zum Gipfeltreffen in Kairo – spezifischen Frauenrechtsfragen gewidmet war.

6. In welchen Zusammenhängen thematisiert die Bundesregierung bei bilateralen Regierungsverhandlungen Genitalverstümmelung als schwere Menschenrechtsverletzung?

Das Thema Frauen- und Menschenrechte ist bei einer Reihe von Regierungskontakten mit Vertretern der Staaten, in denen FGM praktiziert wird, durch den Bundesaußenminister, die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie den Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Ludger Volmer, zum Teil auf höchster Ebene angesprochen und darüber hinaus mit Verantwortlichen verschiedener Gremien der Vereinten Nationen erörtert worden. Die Bundesregierung hat dabei verdeutlicht, dass sie alle Formen von Frauen- bzw. Menschenrechtsverletzungen gleichermaßen verurteilt und auf Einhaltung und Schutz aller Menschenrechte von Frauen drängt.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Gerd Poppe, hat FGM als Schwerpunkt-Thema bei seiner Westafrika-Reise im Frühjahr 2000 in Nigeria, Sierra Leone, Cote d’Ivoire und Mali gezielt angesprochen. Der Beauftragte setzte sich dabei für eine aktive Politik der betreffenden Regierungen zur Umsetzung der internationalen Menschenrechts-Standards unter weitestgehender Einbeziehung der Zivilgesellschaft ein.

Im Rahmen von bilateralen entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen wird FGM als schwere Menschenrechtsverletzung bisher schwerpunktmäßig im westafrikanischen Raum thematisiert, sowohl bei der Erörterung von entwicklungspolitischen Grundsatzfragen als auch bei der Besprechung von Querschnittsthemen und bei der Konzipierung entsprechender Aktivitäten. Der Zusammenhang, in dem das Thema problematisiert wird, hängt von der länderspezifischen Situation und der Informationslage sowie der Reformorientierung und Aufgeschlossenheit der Regierung ab, konkrete Möglichkeiten zur Lösung zu schaffen.

7. Welche konkreten Beispiele gibt es dafür, dass die Bundesregierung Mittel aus dem Einzelplan 23 verstärkt an solche Länder vergibt, deren Regierungen erkennbare Anstrengungen zum gesetzlichen Verbot und zur tatsächlichen Abschaffung der Genitalverstümmelung unternehmen?

Im Planungsprozess der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der fünf Kriterien zur Beurteilung der internen Rahmenbedingungen in den Kooperationsländern auch die Beachtung der Menschenrechte (u. a. Freiheit von Folter und grausamer Behandlung) geprüft und bewertet. Menschenrechtsindikatoren bilden neben anderen wichtige Orientierungsgrößen für Art und Umfang der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, aber auch für den Politikdialog sowie die Geber-Koordinierung. Reformorientierte Regierungen sind am ehesten dafür aufgeschlossen, das Thema Genitalverstümmelung als Menschenrechtsverletzung anzugehen. Diese reformorientierten Länder werden bei der Rahmenplanung stärker berücksichtigt als andere.

8. Welche Länder bzw. Organisationen haben welchen Anteil der 5,8 Mio. DM erhalten, die laut Aussage der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, im Jahr 2000 für Projekte gegen Genitalverstümmelung eingeplant waren?

9. Kommt die auf die Abschaffung der Genitalverstümmelung ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung eher einheimischen Nichtregierungsorganisationen zu Gute oder staatlichen Stellen?

   Wie ist das Verhältnis?

Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet:

Die Bundesregierung setzt sich aktiv gegen die Genitalverstümmlung von Mädchen und jungen Frauen ein und hat für das Vorhaben „Förderung von Initiativen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“ für die Jahre 1999 bis 2002 5,8 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Das Projekt unterstützt Maßnahmen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung in West- und Ostafrika. Zur Zeit ist das Vorhaben in Mali, Senegal, Burkina Faso und Guinea aktiv tätig. Kurzfristig sollen Kenia und Äthiopien in die Aktivitäten einbezogen werden. Der Mittelanteil für die einzelnen Länder ist nicht aufschlüsselbar, da viele der Aktivitäten überregionalen Charakter haben. Langfristig soll erreicht werden, die Öffentlichkeit in den Partnerländern durch die Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen umfassend über die Folgen weiblicher Genitalverstümmelung zu informieren.

Ziel ist es, in der Bevölkerung dieser Länder die Bereitschaft zu schaffen, die schädigenden Praktiken aufzugeben. Zielgruppen sind zum einen Mädchen und Frauen, die Opfer von Genitalverstümmelung sind oder werden können. Sie gilt es zu erreichen, zum anderen aber auch Eltern, junge Männer, Frauengruppen, religiöse und administrative Autoritäten, Lehrer und Lehrerinnen, Familienverbände und Personen, die den Eingriff vornehmen (Beschneiderinnen, traditionelle Hebammen), sowie z. T. Gesundheitspersonal. Dabei ist es wichtig, verschiedene Aspekte einzubeziehen: gesundheitliche, rechtliche, frauenpolitische etc., und mit unterschiedlichen Partnern zusammenzuarbeiten: staatlichen Verwaltungen für Gesundheit, Frauen und Bildung, nichtstaatlichen Organisationen sowie überregionalen Netzwerk-Organisationen, die an der Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung arbeiten. Eine Aufschlüsselung der Finanzmittel nach staatlichen und nichtstaatlichen Empfängern ist nicht möglich, da vielfach integrierte Maßnahmen durchgeführt werden.

10. Mit welchen Mitteln der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit wendet sich die Bundesregierung an die mit Genitalverstümmelung befassten Zielgruppen in Deutschland – Ausländer und Ausländerinnen, psychologisches und medizinisches Personal, Personal in Ausländerbehörden, allgemein Personal in Länderbehörden u. a. –, um über sämtliche Aspekte des Eingriffs und seine Folgen aufzuklären?

    Reichen aus Sicht der Bundesregierung die Angebote aus?

    Was könnte verbessert werden?

Der fünfte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen (Drucksache 14/3739) enthält im Kapitel „Brennpunkte“ einen Abschnitt zum Thema „Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen“, in dem die Problematik, Maßnahmen der Bundesregierung zu ihrer Bekämpfung sowie die straf- und ausländerrechtliche Seite des Themas in Deutschland dargestellt sind. Auch in den Abschnitten „Menschenrechtsrelevante Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik“ (Stichwort geschlechtsspezifische Verfolgung) und „Menschenrechte weltweit – Sub-Sahara-Afrika“ wird

auf die Thematik eingegangen. Der in deutscher und englischer Sprache vorliegende Bericht kann im Internet eingesehen werden (www.auswaertiges-amt.de) bzw. als Druckversion von jedem Interessierten beim Auswärtigen Amt angefordert werden.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gibt im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit die Broschüre „Genitale Verstümmelung bei Mädchen und Frauen“ heraus. Darin sind neben den medizinischen Grundlagen auch Informationen zum kulturellen und sozialen Hintergrund, zu psychosozialen Auswirkungen und medizinischen Komplikationen sowie zur rechtlichen Einordnung enthalten. Diese Broschüre wendet sich unter Verwendung von Informationen der Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen besonders an Ärztinnen und Ärzte, Beraterinnen und Berater, sie wird aber auch darüber hinaus jedem sonstigen Interessierten zur Verfügung gestellt.

Das Bundespresseamt wird die Antwort der Bundesregierung auf diese Anfrage in seine Öffentlichkeitsarbeit aufnehmen, insbesondere einen entsprechenden Beitrag dazu in das Internet einstellen. Außerdem findet die Problematik Eingang in die Broschüre „Partner für die Zukunft – deutsche Politik für Entwicklung und Zusammenarbeit“, die vom Bundespresseamt in Kürze herausgegeben wird. Mit dieser Broschüre werden insbesondere Frauen in Deutschland und im englisch-, französisch- und spanischsprachigen Ausland angesprochen.

Ferner arbeitet die Bundesregierung mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, die sich diesem Thema widmen, zusammen und unterstützt gezielt deren Aufklärungsarbeit. So hat das Bundesfrauenministerium die Erstellung der mehrsprachigen Broschüre „Wir schützen unsere Töchter“ der Organisation „terre des femmes“ unterstützt, die sich an Menschen in Deutschland wendet, die aus Ländern mit einer Tradition der Genitalverstümmelung stammen. Daneben wurden themenbezogene Aktionen und Veranstaltungen von Nichtregierungsorganisationen finanziell gefördert.

Zur Information und Sensibilisierung der Ärzteschaft hat u. a. die Entschließung des 99. Deutschen Ärztetages von 1996 beigetragen, wonach die Vornahme eines entsprechenden Eingriffs unzulässig und berufsrechtlich zu ahnden ist. Daneben wurde das Thema in Fachpublikationen und in der Öffentlichkeitsarbeit von Bundesärztekammer und Berufsverbänden aufgegriffen. (Vgl. Drucksache 13/8281, Frage 15 und 19.)

Wie aus der obigen Aufzählung deutlich wird, richtet die Bundesregierung ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit schwerpunktmäßig an die Zielgruppe der Fachleute (medizinisches Personal, Beratung) als wichtige Multiplikatoren, die Kontakt zu den Betroffenen haben. Hinzu kommt die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit von Nichtregierungsorganisationen, die am ehesten Zugang zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen haben. Diese Schwerpunktsetzung ist bewusst erfolgt, weil angesichts der starken Tabuisierung des Themas nicht davon auszugehen ist, dass die Betroffenen anders erreicht werden können. Die Bundesregierung wird ihre Informationspolitik zu diesem Thema einschließlich der Veröffentlichungen weiterhin regelmäßig aktualisieren und dem aktuellen Bedarf anpassen.

11. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, gemeinsam mit den Bundesländern ein Konzept zu entwickeln, das dem Bedürfnis von Migrantinnen und Flüchtlingen nach Information, Beratung und Schutz Rechnung trägt?

    Welche Rolle könnten in solchen Überlegungen spezielle Beratungsstellen auf Länderebene oder auf Bundesebene spielen?

    Welche Beratungsangebote aus den Bundesländern zur Aufklärung über Genitalverstümmelung sind der Bundesregierung bekannt?

Nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes fällt die Schaffung von Beratungsstellen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder. Insoweit wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Regina Schmitt-Zadel u. a. zu Frage 21, Drucksache 13/8281 aus dem Jahr 1997 verwiesen.

Im Zusammenhang mit dieser Großen Anfrage ist in den letzten Jahren vermehrt darüber diskutiert worden, ob solche spezifischen Beratungsstellen für Migranten und Migrantinnen erforderlich und sinnvoll sind. Die Bundesregierung hat im März dieses Jahres die Bundesländer erneut um Angaben zu bestehenden oder geplanten Beratungsstellen und -konzepten gebeten.

Die Einrichtung spezieller Beratungsstellen, die sich ausschließlich der Thematik weiblicher Genitalverstümmelung widmen, wird aus Sicht der Bundesregierung wie auch der Bundesländer aus den bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die letzte Große Anfrage zum Thema genannten Gründen als problematisch angesehen. Aufgrund der hohen persönlichen Hemmschwelle sowie aufgrund der ausgeprägten Tabuisierung der Genitalverstümmelung ist zu bezweifeln, dass Beratungsstellen, die sich ausschließlich dieser Thematik widmen, durch die betroffene Personengruppe angenommen würden. Insgesamt erscheint es daher viel versprechender, Beratung und Aufklärung im Zusammenhang der vorhandenen Regeleinrichtungen sowie der Beratungsstellen für Migrantinnen anzubieten.

Beratung zu diesem Problemkreis wird nach Auskunft der Bundesländer gegenwärtig überwiegend von den Ausländer- bzw. Migrantenberatungsstellen angeboten. Vereinzelt wurden von den Ländern auch Initiativen von Nichtregierungsorganisationen unterstützt.

Die Bundesregierung ist selbstverständlich bereit, mit den Bundesländern, ggf. unter Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen und Fachberatungsstellen, ein gemeinsames Konzept für die Information, die Beratung und den Schutz von Migrantinnen zu diskutieren. Derzeit sind der Bundesregierung jedoch keine konkreten Initiativen oder Anstöße zu solchen Konzepten bekannt.

12. Mit welchen staatlichen und nichtstaatlichen bzw. kirchlichen Einrichtungen arbeitet die Bundesregierung in Deutschland zusammen bzw. fördert sie finanziell, um im In- und Ausland die Abschaffung der Genitalverstümmelung voranzutreiben?

Die Bundesregierung steht im engen Austausch mit einer Vielzahl nichtstaatlicher und kirchlicher Einrichtungen (u. a. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, FORWARD e. V., Heinrich Böll Stiftung, (I)NTACT, Kindernothilfe, Konrad-Adenauer-Stiftung, Menschen für Menschen e. V., Misereor, terre des femmes, World Vision). Es werden einzelne Veranstaltungen, Veröffentlichungen oder Projekte der Organisationen finanziell gefördert. Wichtigste Ansprechpartner der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen sind terre des femmes und die Deutsch-Afrikanische Fraueninitiative.

13. In welcher Weise verstärkt die Bundesregierung die aktuellen Bemühungen, Asylantragstellerinnen rechtzeitig vor der Anhörung darauf hinzuweisen, dass eine Anhörung und Sprachmittlung durch eine Person des eigenen Geschlechts möglich ist und dass Einzelentscheiderinnen hinzugezogen werden können, die für frauenspezifische Themen wie Genitalverstümmelung speziell geschult sind?

Bei Asylantragstellung erhalten Frauen und Mädchen sowie Eltern von Töchtern bei der Belehrung zum Ablauf des Asylverfahrens den Hinweis, dass sie aus persönlichen Gründen (bei Menschenrechtsverletzungen wie Vergewaltigung, sonstiger sexueller Misshandlung, drohender Genitalverstümmelung) die Möglichkeit haben, von einer Dolmetscherin und Entscheiderin angehört zu werden. Die Belehrung beinhaltet zusätzlich die Information, dass speziell geschulte Entscheiderinnen für die sensiblen Anhörungen eingesetzt werden. Wenn Asylbewerberinnen diese Möglichkeit nutzen möchten, sollten sie dies möglichst frühzeitig vor der Anhörung mitteilen. In der Vergangenheit konnte dieses Bedürfnis der Antragstellerinnen nur in der Anhörung, nicht jedoch im Vorfeld geäußert werden. Darüber hinaus setzt sich das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verstärkt mit der Thematik traumatisierter Flüchtlinge auseinander, so in einer Fachtagung am 26. April 2001.

14. Verfügt die Bundesregierung bereits über erste Erfahrungen zu den Auswirkungen der Änderung der Verwaltungsvorschriften zum § 53 Abs. 4 und 6 AuslG, und wenn ja, welche?

    Wenn nein, wann können ggf. erste Ergebnisse vorgelegt werden?

In Bezug auf Auswirkungen der Änderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 53 Abs. 4 und 6 AuslG vom 7. Juni 2000 (ausdrückliche Benennung der Genitalverstümmelung als Abschiebungshindernis) liegen aktuell keine Erkenntnisse vor. Diesbezüglich abzuwarten bleibt die Auswertung eines Erfahrungsaustauschs der sonderbeauftragten Einzelentscheiderinnen des Bundesamtes, der im Mai 2001 begonnen wurde.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Strafverfolgungspraxis im Hinblick auf in Deutschland geplante und durchgeführte Genitalverstümmelungen?

Die Strafverfolgung von in Deutschland geplanten und durchgeführten Genitalverstümmelungen obliegt den Ländern. Der Bundesregierung liegen zu deren Praxis keine näheren Erkenntnisse vor.

Zur Frage der Strafbarkeit der Verstümmelung hat die Bundesregierung bereits mit der Antwort auf die Große Anfrage der Abgeordneten Regina Schmidt-Zadel, Brigitte Adler, Gabriele Fograscher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD „Beschneidung von Mädchen und Frauen – Menschenrechtsverletzungen in Entwicklungsländern und Industrieländern“ vom 23. Juli 1997 (Bundestagsdrucksache 13/8281) Stellung genommen. Insofern wird auf die dortigen Antworten zu Nr. 25, 27, 28 und 29 verwiesen.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass die Strafen für die in Betracht kommenden Handlungen der gefährlichen Körperverletzung (§ 224 StGB), der Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 StGB) und der schweren Körperverletzung (§ 226 StGB) durch das am 1. April 1998 in Kraft getretene Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts erheblich verschärft worden sind und nunmehr der Schwere dieser Delikte noch besser Rechnung getragen werden kann. Insbesondere wurde bei der gefährlichen Körperverletzung (§ 224 StGB) die angedrohte Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 5 Jahren auf Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 10 Jahren heraufgesetzt. Unter den Voraussetzungen des

§ 226 Abs. 2 StGB kann die Verstümmelung weiblicher Genitalien als schwere Körperverletzung mit Freiheitsstrafe von 3 Jahren bis zu 15 Jahren, dem Höchstmaß der zeitigen Freiheitsstrafe, bestraft werden. Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 StGB) kann mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 10 Jahren und unter der Voraussetzung von § 225 Abs. 3 StGB mit Freiheitsstrafe von 1 Jahr bis zu 15 Jahren geahndet werden.

Sieht die Bundesregierung Möglichkeiten, von Deutschland aus geplante und im Ausland durchgeführte Genitalverstümmelungen zu ahnden?

Soweit im Ausland begangene Genitalverstümmelungen auch am Tatort strafbar sind, gilt für die Auslandstat nach § 7 StGB das deutsche Strafrecht, wenn

– das von der Tat betroffene Mädchen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt (§ 7 Abs. 1 StGB) oder
– der Täter zur Zeit der Tat Deutscher war oder es nach der Tat geworden ist (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 StGB) oder
– der Täter zur Zeit der Tat Ausländer war, im Inland betroffen und, obwohl das Auslieferungsgesetz seine Auslieferung nach der Art der Tat zuließe, nicht ausgeliefert wird, weil ein Auslieferungsersuchen nicht gestellt oder abgelehnt wird oder die Auslieferung nicht ausführbar ist (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 StGB).

Soweit die im Ausland durchgeführte Genitalverstümmelung in dem jeweiligen Begehungsstaat nicht strafbar ist, gilt das deutsche Strafrecht für Tatbeiträge, die im Rahmen einer mittäterschaftlichen Begehungsweise oder einer Anstiftung oder Beihilfe in Deutschland begangen werden (§ 9 Abs. 1, Abs. 2 StGB). Insoweit wird ergänzend auf die Antwort der Bundesregierung auf Frage 15 der Großen Anfrage der Abgeordneten Regina Schmidt-Zadel, Brigitte Adler, Gabriele Fograscher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (Drucksache 13/8281) Bezug genommen.

In welchen Bereichen sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf auf Länderebene?

Wichtig ist, der Öffentlichkeit immer wieder deutlich zu machen, dass der strafrechtliche Schutz gegen die Verstümmelung weiblicher Genitalien mit den bereits vorhandenen Mitteln des Strafrechts umfassend gewährleistet ist und es daher eine gemeinsame Aufgabe aller Beteiligten darstellt, sicherzustellen, dass strafbares Verhalten verfolgt und das Recht durchgesetzt wird. Hierzu sind Bund und Länder aufgerufen, daneben aber auch Ärzte, Beratungsstellen und die Zivilgesellschaft. Von Seiten des Bundes kann auf die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebene Broschüre „Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen“ hingewiesen werden.

16. Hält die Bundesregierung die Einstufung von Genitalverstümmelung lediglich als Abschiebungshindernis für angemessen angesichts der Tatsache, dass sich die Praxis der Genitalverstümmelung in den Herkunftsländern der Flüchtlinge kurzfristig nicht ändern wird?

17. Ist die Bundesregierung bereit, auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus von geschlechtsspezifisch verfolgten Frauen hinzuwirken, indem z. B. Genitalverstümmelung als Asylgrund bzw. als Grund für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft anerkannt wird, wie dies zahlreiche Flüchtlings- und Frauenorganisationen seit langem fordern?

Bereits die geltende Rechtslage sieht im Bereich der Aufenthaltsrechte Möglichkeiten für die Ausländerbehörden vor, in Fällen des § 53 Abs. 6 AuslG

(z. B. bei festgestellten Traumatisierungen) je nach Lage des Einzelfalls nicht nur eine Duldung zu erteilen, sondern von vornherein eine Aufenthaltsbefugnis (§ 30 Abs. 3 i. V. m. § 55 Abs. 2 AuslG).

Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wurde die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG – VwV) dahin gehend überarbeitet, dass schwere Formen sexueller Gewalt bei der Prüfung eventueller Abschiebungshindernisse Berücksichtigung finden. Geschlechtsspezifische Rechtsgutverletzungen, wie z. B. systematische Vergewaltigungen, Genitalverstümmelungen und andere schwerwiegende Formen sexueller Gewalt, werden ausdrücklich als Gründe für ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG aufgeführt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt der Begriff „Verfolgung“ im Sinne von Art. 16a GG einen Eingriff von erheblicher Intensität in Leben, Gesundheit, Freiheit oder andere Rechtsgüter voraus, der dem Staat oder in besonderen Fällen einem Träger quasi-staatlicher Gewalt zuzurechnen ist. „Politisch“ ist die Verfolgung dann, wenn sie dem Einzelnen unter Anknüpfung an asylerhebliche Merkmale (Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, politische Überzeugung) oder Eigenschaften gezielt Rechtsverletzungen zufügt.

Danach sind geschlechtsspezifische Verfolgungen, die dem Staat nicht zugerechnet werden können, nicht als asylrelevant im Sinne des Artikel 16a Abs. 1 des Grundgesetzes anzusehen. Asyl ist nach allgemeinem Verständnis nicht Schutz schlechthin (vor Familie und Gesellschaft), sondern grundsätzlich Schutz vor dem Zugriff des Staates. Gleichwohl darf das Kriterium der Staatlichkeit auch nicht „losgelöst vom verfassungsrechtlichen Tatbestandsmerkmal des „politisch“ Verfolgten betrachtet und nach abstrakten staatstheoretischen Begriffsmerkmalen geprüft werden“ (vgl. die Kammerbeschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes 2 BvR 260/98; 2 BvR 1353/98). Dies gilt, auch nach gegenwärtiger deutscher Rechtsprechung, entsprechend für die „Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft“ im Rahmen der Gewährung von Abschiebungsschutz nach § 51 AuslG. „Nichtpolitischer Verfolgung“ von Frauen ist nach dem geltenden Ausländerrecht im Rahmen der Prüfung von Abschiebungshindernissen gemäß § 53 Abs. 6 AuslG Rechnung zu tragen. Etwas anderes kann aber gelten, wenn staatliche Stellen FGM als geschlechtsspezifische Rechtsverletzung systematisch dulden. In solchen Fällen ist FGM auch als politische Verfolgung anerkannt worden.

Unter Rechtsexperten ist derzeit eine intensive Diskussion im Gange, wie Fragen der geschlechtsspezifischen Verfolgung zukünftig vor allem auch in Hinblick auf die EU-Harmonisierung zu behandeln sind. Dabei wird es auch um die Auslegung der Genfer Flüchtlings-Konvention gehen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333